

ФОРМИРОВАНИЕ И ЭВОЛЮЦИЯ ПОСЕССИОННОГО ПРАВА В ГОРНОЗАВОДСКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ УРАЛА

Посессионное право в горнозаводской промышленности регулировало отношения между большой группой заводчиков и государством с начала XIX в. и до конца имперского периода российской истории. Истоки этой специфичной разновидности предпринимательского права уходят в начало XVIII в., когда государство стремилось в короткие сроки создать новый металлургический центр в отдаленном и слабозаселенном, но перспективном для развития важнейшей отрасли промышленности Уральском регионе. Предоставляя заводам разнообразные «вещественные пособия» (или «посессии»), а заводчикам владельческие права на них, казна положила основания для кристаллизации этого права.

Однако XVIII век включает лишь предысторию посессионного права, когда на Урале появляется и получает довольно широкое развитие особая форма владения заводами и ресурсами. Она предусматривала условное право пользования и распоряжения казенными пособиями до тех пор, пока действуют предприятия, к которым они отведены. Но эта форма владения ничем тогда не ограничивалась и не регулировалась законами, и как на практике, так и в сознании заводовладельцев и чиновников фактически не отделялась от владения безусловного, характерного для заводчиков, начавшим и развивавшим горнозаводское производство без помощи казны. Некоторые дополнительные требования, выражавшиеся в обязательных поставках казне продукции заводов по фиксированным ценам, были временно распространены лишь на те заводы, к которым при их основании были приписаны казенные люди разных категорий.

Как система норм и правил посессионное право формируется на рубеже XVIII–XIX вв., когда государство, осознав свою роль в становлении горнозаводских округов как совокупности заводов и ресурсов, провело регламентацию прав заводчиков и казны на эти имения. Идейной предпосылкой стало распространившееся в России под влиянием Просвещения представление о праве как основе развития гражданского общества. Ситуационной причиной стало проявившееся тогда же ослабление управления горнозаводской промышленностью и связанное с этим усиление произвола, как со стороны чиновников, так и заводчиков. Сложившаяся ситуация предопределила создание кодекса горнозаводского законодательства, в котором были бы четко зафиксированы правомочия казны и заводовладельцев.

Введенный в 1782 г. принцип акцессии, связавший земельную собственность с правом на недра, стал одним из выражений формировавшегося в России представления о праве собственности. Он привел к необходимости обособления двух групп заводов и заводчиков и осознанию властью казенной собственности как равноценной частной. Первым шагом на пути формирова-

ния нового права стало разделение в 1794 г. заводов по признаку пользования казенными пособиями на посессионные и владельческие и установление налоговых различий между ними (посессионеры платили в полтора раза больше, чем вотчинники). Вторым – введение так называемых «посессионных ограничений» в распоряжении и пользовании казенными пособиями, связанное с общей реформой горного управления в России и изданием Проекта Горного положения в 1806 г. В 1820 г. был узаконен принцип нераздельности посессий и заводов, предполагавший также условность пользования посессиями, предоставлявшимися лишь до тех пор, пока действуют заводы. Третьим шагом стало определение полного перечня казенных пособий в 1811 г. (в землях, лесах, рудах, людях и праве недворян владеть крепостными, которое впервые было предоставлено им в 1721 г.) и сохранение их «оптовой системы», в соответствии с которой заводчик считался посессионером, если пользовался хотя бы одним из пяти пособий. В законченном виде посессионное право нашло выражение в Горном уставе 1832 г., который собрал все его элементы в единую систему. Его субъектами оказались те заводы и их владельцы, которые воспользовались помощью казны, а объектами, подвергавшимися регламентации горного начальства, – те самые посессии, которые и составляли содержание этой помощи. Ограничив заводчиков в распоряжении природными и социальными ресурсами горнозаводских округов, это право, тем не менее, закрепило за ними возможность монопольного пользования этими ресурсами, что было особенно ценно для действия многоотраслевого и самообеспечивающегося заводского хозяйства при отсутствии в стране развитых рынков труда и природных ресурсов.

Со времени создания и до конца имперского периода происходила эволюция посессионного права, сопровождаемая как малозначительными, так и крупными изменениями, а также неоднократными попытками его реформирования. Первый проект ликвидации посессионного права в горнозаводской промышленности был предложен чиновником еще в 1841 г. с целью облегчения работы горной администрации. Однако в 1830–1850-е гг. осуществилась лишь легкая корректировка права, не коснувшаяся его базовых основ. Следствием постепенно вызревающих ресурсных проблем стало расширение границ действия принципа нераздробимости посессионных имений с отдельного завода до уровня горнозаводского округа, что позволяло заводчикам распоряжаться данными им посессиями в рамках всего окружного хозяйства. Дальше других пошло расширение прав посессионеров на рабочее население, которое вышло даже за жесткое условие нераздельности заводов и посессий. Объясняется это тем, что, в отличие от сокращавшихся природных ресурсов, все возрастающая численность заводского населения постепенно стала превышать потребность в рабочих кадрах, от излишка которых заводчикам и было разрешено избавляться путем продажи другим посессионерам или передачи казне.

Существенную роль на эволюцию права оказала крестьянская реформа 1861 г. Ликвидация крепостничества прямо вела к упразднению «пособия в людях» и «правового пособия», что и произошло в 1863 г. Их устранение

вместе с ограничениями в распоряжении рабочей силой стало главным содержанием эволюции посессионного права в пореформенный период. Но, если в фабрично-заводской промышленности России, где тоже действовало посессионное право, это означало полную его ликвидацию, то для горнозаводской промышленности — только начало процесса реформирования по причине более сложного состава посессий.

На следующем этапе реформы должна была решиться судьба округов, имевших посессии в землях, лесах и рудах. В отношении их реформаторы предпочли путь, подсказанный крестьянской реформой: раздел имущества между казной и владельцами. Но выбор варианта раздела натолкнулся на проблему квалификации посессионного права, заключавшуюся в определении прав казны и заводчиков на посессионные земли.

В своем существовании разногласия сводились к выяснению того, передала ли казна право собственности на посессионные земли заводчикам или сохранила его за собой. «Адвокаты» посессионеров обнаруживали в их правах на посессии элементы владения, пользования и распоряжения и доказывали, что их совокупность составляет право собственности, хотя и ограниченное использованием пособий только для нужд заводов. Казна и ее защитники настаивали на том, что, передав заводчикам «отдельное владение» на посессии, государство не утратило своего права собственности и поэтому по отношению к ним само выступало в роли ограниченного собственника. При сложившейся правовой коллизии не представлялось возможным дать несомненное обоснование принадлежности посессий казне или заводчикам. Столь же бесперспективными оказались и поиски исторических оснований, поскольку их находили лишь в подзаконных (инструкциях, разъяснениях) или сепаратных актах, которые не могли иметь общего нормативного значения.

Компромисс был достигнут путем согласия заводчиков на предложенный Горной комиссией выкуп недостающих им до полной собственности прав казны на посессионные земли, чем и объяснялся сравнительно небольшой размер выкупной суммы. До конца 1890-х гг. это представление доминировало среди высшей бюрократии, что выразилось в подготовке трех проектов выкупа посессий — Горной комиссии 1866 г., Податной комиссии 1868 г., Министерства государственных имуществ («проект Валуева—Штофа») 1878 г., все более лояльных к заводчикам. Общим для этих проектов был вариант выкупа путем капитализации «добавочной горной подати» (разницы в величине подати между посессионными и владельческими заводами), признанной тогда «единственным денежным выражением прав казны на горнозаводские посессии».

Реализацию этих проектов приостановило подключение к обсуждению третьего участника посессионных отношений, которого реформаторы прежде особо не принимали в расчет. Им оказалось население посессионных округов, которое потребовало своей доли выкупаемых у казны земель. Отмена посессионного права устранила гарантию занятости населения в заводских работах, что при возможном закрытии предприятий могло привести его к утрате своего основного средства существования в виде заработка. В таком

случае возрастала роль земельного надела, установленная величина которого по реформе 1861 г., как было признано, не могла полностью «обеспечить быта населения». Проникнувшись ответственностью за «общественное спокойствие», государство сначала министерским решением 1872 г., а затем и мнением Государственного совета 1879 г. отложило реализацию проекта выкупа до завершения землеустройства населения. Однако процесс этот затянулся и так полностью и не завершился. Сначала долго вырабатывались условия нового землеустройства, которые должны были учесть интересы как населения, так и заводчиков, а когда в 1893 г. они наконец приняли форму закона, потребовалось значительное время для их реализации.

Но к тому сроку изменилось отношение властей к предложенному ранее способу решения посессионной проблемы. Капитализация подати уже казалась недостаточно выражающей приобретаемые владельцами права на посессию. Мало того, в общественном мнении и взглядах либеральной бюрократии стало доминировать представление о выкупе как способе решения посессионной проблемы лишь в пользу заводчиков, а не в интересах частного предпринимательства в целом.

В таких условиях с конца 1890-х гг. начало набирать силу мнение о возможности «обратного выкупа», предполагавшего безвозмездное возвращение казне горнозаводских посессий и предоставление их на условиях аренды заводчикам, равно как и другим предпринимателям. Результатом явился альтернативный министерский «проект А.А. Штофа» 1899 г., смыслом которого было «разверстание посессий между казной и владельцами». В отличие от варианта выкупа, устранявшего посессионные ограничения, но сохранявшего монополию заводчиков на природные ресурсы, этот вариант устранял и их монопольные права и поэтому в теории выглядел более прогрессивным. Вполне прагматичным он мог представляться и ввиду гипотетического перехода отрасли с древесного топлива на минеральное, что соответствовало магистральному направлению развития мировой металлургии в XX в. Этот переход устранял необходимость наличия огромных лесных дач у заводов, отделение которых с передачей населению решило бы и проблему его землеустройства на длительную перспективу. Поэтому проект нашел поддержку у некоторых специалистов, демократической общественности, горнозаводского населения и до крайности обострил отношения казны и посессионеров. Восприняв его как проект экспроприации посессий, заводчики энергично выступили против возвращения лесных дач казне. Они, конечно, были заинтересованы в обратном – в безусловной и полной приватизации посессионных земель, что уравнивало их положение с заводчиками-вотчинниками, позволяло более эффективно развивать многоотраслевое окружное хозяйство, а также поддерживать свой высокий имущественный статус и уровень жизни. Отделение лесов от заводов, как полагали посессионеры, лишало их гарантированного поступления «горючего лесного материала», что тогда было равнозначно полному развалу промышленности. Переход же уральских заводов на минеральное топливо по объективным причинам не мог быть реализован в скором времени и усилиями одних заводчиков. Поэтому они последователь-

но отстаивали вариант выкупа как наиболее адекватный не только их выгодам, но и настоящим потребностям уральской металлургии, выдвигая все новые аргументы и соглашаясь на все большие уступки в пользу казны и горнозаводского населения (отразившиеся в выработанном ими в 1908 г. новом проекте реформы), и однозначно негативно относились к настойчиво предлагаемому казной варианту разверстания посессий.

Позиция же властей была следствием неопределенности судьбы уральской горнозаводской промышленности. У части чиновников сформировалось представление о ее бесперспективности, особенно на фоне динамичного развития южнороссийской коксовой металлургии. В таком ракурсе значение посессионных земель сводилось лишь к обеспечению освобождаемого от заводских работ населения, что было сопряжено с развернувшейся в то время в России масштабной аграрной реформой. У другой части бюрократии еще сохранялась надежда на будущее уральской древесноугольной металлургии, подпитываемая идеями крупных ученых и практическими действиями заводчиков, осуществлявших масштабную реконструкцию заводов. В целом сложившаяся ситуация не позволяла власти согласиться ни на безвозвратную передачу огромных земельных богатств в собственность частных лиц (при выкупе посессий), ни на вполне прогнозируемый упадок важнейшей отрасли экономики огромного региона (при разверстании посессий), а потому чиновники скорее предпочитали выжидать, нежели проводить поспешную реформу в столь неоднозначное время.

С началом Первой мировой войны подготовка преобразования окончательно отступила на дальний план. Единственным результатом настойчивых действий заводчиков стала возможность получения «частных разрешений» на залог посессионных округов в ипотечных банках и продажу природных ресурсов, чем и ограничилась эволюция посессионного права в начале XX в., дойдя, возможно, до своего предела.

В результате правовой институт, который официально был признан устаревшим еще в середине XIX в. и, по признанию современников, существенно тормозил развитие многих крупных горнозаводских хозяйств Урала, выдержав испытание десятка специальных правительственных комиссий и совещаний, подготовивших пять проектов его ликвидации, сохранился до конца имперского периода. В неудаче попыток реформирования посессионного права заводчики и государственные чиновники обвиняли друг друга, что отчасти не было лишено оснований. Но, судя по всему, основным «виновником» незавершенности реформы оказалось само посессионное право как исторический феномен. Его специфика заключалась не только в отсутствии аналогичных норм в законодательстве европейских стран, сложности состава регулируемых им сфер предпринимательской деятельности и неопределенности статуса субъектов права. В нем настолько прочно переплелись существенные (а для некоторых участников и жизненно важные) имущественные интересы казны, заводчиков и горнозаводского населения, что оказалось крайне трудно разделить их на практике.

В XVIII в. посессии как пособия от казны стимулировали быстрое развитие частной горнозаводской промышленности, столь необходимое в эпоху ранней модернизации России. В первой половине XIX в. пользование разнообразными посессиями было вполне закономерно оформлено государством в особое посессионное право, которое в то же время существенно ограничило свободу предпринимательской деятельности. Во второй половине XIX – начале XX в. оно стало одним из факторов, затруднявших развитие горнозаводской промышленности на Урале и усугублявших ее отставание от других регионов страны.

Более чем двухвековая предыстория и история посессионного права в России может служить не только доказательством значимости создаваемых государством правовых условий для развития частного предпринимательства, но и примером того, как из фактора экономического развития эти условия могут превратиться в тормоз, когда перестают соответствовать его ведущим тенденциям. Как показывает опыт реформирования посессионного права в горнозаводской промышленности Урала, устранение устаревших, но глубоко укоренившихся институтов может превратиться в неразрешимую проблему, с которой бывает трудно справиться даже при взаимном желании всех заинтересованных сторон. Это, на наш взгляд, существенно повышает ответственность законодателей за результаты принимаемых ими решений и предопределяет насущную необходимость изучения и учета имеющегося исторического опыта.